

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, Москва

## Стратегия модернизации российской экономики: система интерактивного управления ростом

### 1. Вводные замечания

В экономическом отношении Россия серьезно отстала от передовых экономик: российский душевой ВВП составляет примерно треть американского показателя и около 45% душевого ВВП Германии, Франции, Великобритании.

И теория, и исторический опыт с очевидностью демонстрируют, что в такой ситуации попытка догнать развитые страны посредством «инновационного прорыва» обречена на неудачу<sup>1</sup>. Причины этого и контуры альтернативной стратегии, имеющей, на мой взгляд, шансы на успех, обсуждаются ниже<sup>2</sup>.

В России, как и в других странах аналогичного уровня развития, фирмы за редким исключением не предъявляют спрос на инновации: им выгоднее заимствовать. Попытки правительства идти против рынка, навязывая ему «инновационную стратегию», могут привести лишь к дальнейшему снижению эффективности. Немногие предприятия, способные получать прибыль от освоения принципиально нового, сосредоточены в нескольких передовых регионах и работают почти исключительно на экспорт. Остальные оказываются на периферии государственного внимания. Это ведет к разобщенности бизнеса и государства, к обилию незавершенных инициатив и масштабным издержкам.

Кризис дал нам надежду на изменение ситуации; среди ключевых слов государственной риторики появился термин «модернизация». Однако и в отношении модернизации доминирует концепция «точек роста», реализуемая в виде поддержки государством априорно отобранных «приоритетных» направлений. При этом даже не рассматривается вопрос о механизме влияния выбранных «приоритетов» на экономику в целом. Недавний конкурс на статус национального исследовательского университета продемонстрировал это в полной мере. Было бы естественно потребовать, чтобы победители тратили часть выделяемых государством средств на повышение уровня образования и исследований в других учебных заведениях аналогичного

профиля. Однако такое требование выдвинуто не было. В результате возникает опасность, что общий уровень образования и исследований в стране мало изменится, поскольку его повышение в «точках роста» будет скомпенсировано снижением уровня (за счет оттока кадров и лучших студентов) во всей остальной экономике.

На мой взгляд, ставить задачу немедленного перехода на инновационный путь развития преждевременно, а метод априорного выделения приоритетов непродуктивен. Необходимо выработать стратегию промежуточных институтов<sup>3</sup>, обеспечивающую мобилизацию усилий для эффективного заимствования и постепенного перехода к инновационному развитию. Участие государства в разработке и реализации такой стратегии должно компенсировать «провалы рынка», препятствующие модернизации: недоиспользование эффекта масштаба, недостаток доверия и координации между участниками крупных проектов. При этом следует добиваться модернизации широкого круга перспективных отраслей и подсистем народного хозяйства.

### 2. Система интерактивного управления ростом (СИУР)

Для успеха догоняющего развития необходима нестандартная институциональная конструкция. Она должна включать национальную инновационную систему, настроенную на решение задач заимствования, обеспечивать координацию различных типов экономической политики для увеличения абсорбционной способности страны и опираться на систему интерактивного планирования, предусматривающую взаимодействие правительства, бизнеса и гражданского общества в процессе формирования и реализации крупномасштабных модернизационных проектов. Эти три элемента в совокупности образуют то, что я называю системой интерактивного управления ростом (СИУР). Ее формирование, на мой взгляд, должно стать основой стратегии модернизации российской экономики.

<sup>1</sup> Термин «инновация» многозначен. Так, Росстат различает передовые производственные технологии, новые для России (фактически заимствованные у других стран) и принципиально новые (не имеющие аналогов в мире). В данной заметке термин «инновация» используется именно в этом последнем значении.

<sup>2</sup> См. детальное изложение в монографии (Стратегия модернизации, 2010).

<sup>3</sup> См. (Полтерович В.М., 2010).

## 2.1. Интерактивное планирование

Четыре принципа, лежащие в основе системы индикативного (интерактивного) планирования в ее обновленном варианте, представляются наиболее существенными. Во-первых, планы формируются на основе проектов модернизации секторов и регионов, разрабатываемых в процессе диалога федеральных и региональных администраций, ассоциаций бизнеса и представителей гражданского общества<sup>4</sup>. Во-вторых, процесс планирования является непрерывным («скользящим»), так что к началу каждого года осуществляется пересмотр взаимоувязанных долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов. В-третьих, выполнение планов достигается не за счет административного принуждения, а за счет рыночных стимулов и в рамках рыночных механизмов. В-четвертых, государство играет роль координатора не только на стадиях отбора и реализации проектов, но и на стадиях их инициации. При этом формат взаимодействия далеко выходит за обычные рамки частно-государственного партнерства, которое, впрочем, может использоваться на заключительном этапе процесса планирования и в процессе реализации планов<sup>5</sup>.

Возглавлять такой процесс могло бы специально созданное для этой цели Федеральное агентство по интерактивному планированию, подчиненное непосредственно главе правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по планированию, а с другой – на систему экспертных комиссий, включающих представителей администрации, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан итеративный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа.

Необходимо выработать единые требования к проектам модернизации на уровне отрасли и региона; в частности все такие проекты должны включать расчет эффективности по единой методике. Формирование подобной системы – длительный процесс, поэтому следует развертывать ее постепенно, добиваясь положительных результатов на каждом этапе.

Финансирование широкомасштабных проектов модернизации должно, как правило, осуществляться в рамках проектного фи-

нансирования и использования схем частно-государственного партнерства. В наших условиях проектное финансирование приобретает особое значение, поскольку только крупные банки располагают (или, по крайней мере, имеют такую возможность) необходимой информацией и высококвалифицированными специалистами по оценке эффективности проектов.

Общую схему планирования можно представить так: 1) выдвижение идеи проекта (как правило, отраслевой ассоциацией) и ее одобрение соответствующим экспертным советом при Агентстве по интерактивному планированию (АИП); 2) разработка чернового варианта совместно соответствующим департаментом АИП и отраслевой ассоциацией; одобрение варианта экспертным советом и выбор банка; 3) детальный расчет эффективности проекта по схеме проектного финансирования; 4) заключение договора о намерениях; 5) включение проекта в индикативный план; 6) заключение договора о реализации проекта по схеме частно-государственного партнерства.

## 2.2. Национальная инновационная система

Одна из важнейших задач СИУР состоит в непрерывном увеличении абсорбционной и инновационной способностей страны<sup>6</sup>. На первых этапах абсорбционная способность играет решающую роль, определяя издержки и скорость заимствования, а тем самым и рациональный уровень заимствуемых технологий. Абсорбционная способность зависит от всех элементов СИУР, но наиболее непосредственно проявляется в работе институтов развития (исследовательских центров и центров трансфера технологий, технопарков, свободных экономических зон, Банка развития и т.п.).

Необходима сеть региональных институтов развития, ориентированных на задачи заимствования и связанных между собой так, чтобы каждый регион мог с минимальными издержками использовать достижения более продвинутых партнеров. Институты развития должны играть важную роль в процессе разработки отдельных аспектов плана, при отборе, согласовании и финансировании проектов модернизации, в обеспечении контактов отечественных и иностранных специалистов.

<sup>4</sup> Взаимодействие правительства с бизнесом и общественными организациями – характерная черта стратегического планирования в европейских странах (Good Practices, 2006).

<sup>5</sup> В последнее время в аналитических текстах все чаще встречается тезис о том, что в России механизм экономического роста должен основываться на заимствованиях и взаимодействии государства и бизнеса. Например, об этом прямо говорится в исследовании «Эффективная Россия: производительность как фундамент роста», выполненном McKinsey Global Institute (2009 г.), см. также (Белоусов, 2010; Иноземцев, 2010).

<sup>6</sup> Абсорбционная способность – способность распознавать ценность новой внешней информации, усваивать ее и применять для коммерческого использования. Под национальной инновационной способностью понимается способность страны производить и доводить до коммерческого использования поток «принципиально новых» технологий.

### 2.3. Координация экономической политики

Говоря о политике заимствования, нужно иметь в виду следующие процессы и инструменты, позволяющие влиять на абсорбционную способность страны:

- регулирование импорта нового оборудования и технологий;
- регулирование прямых иностранных инвестиций в отечественную экономику и за рубеж;
- освоение новых методов организации производства в результате конкуренции на мировом рынке;
- взаимодействие с зарубежными специалистами: обучение и стажировки за рубежом, приглашение зарубежных преподавателей, совместные исследования;
- предотвращение утечки мозгов, стимулирование возвращения россиян, получивших образование или опыт работы на Западе;
- политика прямой государственной поддержки заимствований;
- стимулирование развития исследовательских отделов крупных фирм.

Решения указанных проблем должны быть скоординированы между собой, особенно при разработке проектов модернизации отдельных отраслей и секторов народного хозяйства, формировании макроэкономической и налоговой политики. Не следует также недооценивать важность социальной политики, которая наряду с достижением ее непосредственных целей должна обеспечивать поддержку программы модернизации широкими слоями населения<sup>7</sup>.

### 3. Что мы имеем?

Нельзя сказать, что усилия правительства за последние десять лет полностью противоречат задаче создания СИУР. Постепенно формируется ряд элементов, необходимых для ее функционирования. Созданы институты развития. Для некоторых отраслей и регионов разработаны стратегические планы. Внедряются механизмы частно-государственного партнерства и проектного финансирования. Приняты масштабные меры по совершенствованию научно-образовательной сферы. Однако эти проекты осуществляются без ясного видения общей перспективы, а потому нередко нацелены на решение невыполнимых задач и оказываются неэффективными.

Не прослеживается ясной линии в политике сдерживания инфляции и регулирования валютного курса. Действующий в настоящее время плоский налог на доходы физических лиц представляет серьезную проблему: он ведет к росту неравенства и стимулирует потребление, в то время как увеличение доли накопления является для России необходимым условием успешной модернизации. Еще предстоит создать систему непрерывного переобучения и массовую ипотеку.

### 4. Заключение

Как показывает опыт, интерактивное планирование – это институт, который, в принципе, может работать в несовершенной институциональной среде. При заимствовании степень неопределенности гораздо меньше, чем при инновационном развитии, легче ставить промежуточные цели, необходимые знания и навыки приобретаются с гораздо меньшими издержками. Наличие такой системы создает стимулы для создания объединений и ассоциаций, ускоряет развитие гражданского общества. Открытый характер обсуждений, относительная прозрачность процедур отбора проектов для государственной поддержки сужают возможности лоббирования и коррупции и стимулируют модернизационную активность.

Однако для становления описанной выше системы управления ростом нужна сплоченная команда руководителей, верящих в успех.

### Литература

- Белоусов Д.Р.** (2010). Стратегии модернизации (статья в настоящем номере).
- Иноземцев В.Л.** (2010). Модернизация в России: каковы шансы на успех? (Статья в настоящем номере).
- Полтерович В.М.** (2010). Природа кризиса и стратегия модернизации: формирование системы интерактивного управления ростом. В кн.: «Стратегия модернизации российской экономики». Глава 2. С-Пб.: Алетея.
- Стратегия модернизации (2010). Стратегия модернизации российской экономики / Под ред. В.М. Полтеровича. С-Пб.: Алетея.
- Good Practices (2006): Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries [Электронный ресурс] OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/42/36655769.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: 2010 г.).

Поступила в редакцию 06.09.2010 г.

<sup>7</sup> В монографии (Стратегия модернизации, 2010) намечены меры по совершенствованию промышленной внешнеторговой и макроэкономической политики, модернизации системы подготовки кадров, банковской системы, энергетики и рынка жилья.